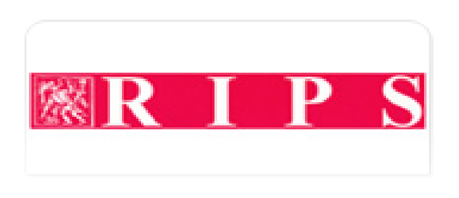


RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas
ISSN: 1577-239X
usc.rips@gmail.com
Universidade de Santiago de Compostela
España

Ojeda García, Raquel; Suárez Collado, Ángela
El Sáhara Occidental en el marco del nuevo proyecto de regionalización avanzada marroquí
RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, vol. 12, núm. 2, 2013, pp. 89-108
Universidade de Santiago de Compostela
Santiago de Compostela, España

Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38029545002



Cómo citar el artículo
Número completo
Más información del artículo
Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

RIPS, ISSN 1577-239X. Vol. 12, núm. 2, 2013, 89-108

El Sáhara Occidental en el marco del nuevo proyecto de regionalización avanzada marroquí

Raquel Ojeda García (rojeda@ugr.es)
UNIVERSIDAD DE GRANADA, ESPAÑA

Ángela Suárez Collado (angela.suarez.collado@gmail.com)
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, ESPAÑA

Resumen: En el presente artículo se analiza el proyecto de regionalización puesto en marcha por Mohamed VI en el año 2010 a través de un triple enfoque. Por un lado, se examina la concepción oficial de Palacio sobre la regionalización del país a través de un análisis del discurso, por otro lado se analiza la visión y las propuestas de las fuerzas sociales y políticas del país sobre el proyecto, y finalmente se analiza el modelo de regionalización avanzada adoptado. Asimismo, el artículo evalúa el alcance y las transformaciones que el nuevo modelo de regionalización plantea en relación al anterior, las referencias al modelo regional recogidas en la reforma constitucional de 2011 y las implicaciones que el nuevo modelo de regionalización pueda tener sobre el Plan de Autonomía para el Sáhara Occidental presentado por el estado marroquí como solución al conflicto.

Palabras clave: Regionalización, Marruecos, Sáhara Occidental, Política marroquí, Partidos Políticos, Sociedad Civil.

Abstract: *This article analyzes the regionalization project launched by Mohamed VI in 2010 through a threefold approach. On the one hand, the article examines the Palace's official view about regionalization through a discursive analysis, on the other hand it is analyzed the visions and proposals of the main Moroccan social and political forces about it, and finally the advanced regionalization system adopted. Also, the article examines the scope and changes that this new regional model proposes regarding the previous one, the references about regional system in the 2011 constitutional reform and the implications of new regional model in the Autonomy Plan for Western Sahara submitted by Moroccan state as solution to the conflict.*

Key words: *Regionalization, Morocco, Western Sahara, Moroccan Politics, Political Parties, Civil Society.*

1. Introducción

El 3 de enero de 2010 el rey Mohamed VI anuncia en un discurso a la nación la creación de una Comisión Consultiva para la Regionalización (CCR) a la cual le encomienda los trabajos de preparación de un futuro proyecto de regionalización avanzada. Este proyecto no responde a una reivindicación de un partido, o a la presión de un movimiento social, sino que es el fruto de una iniciativa propia del Rey, quien nombra a los miembros de la CCR con carácter tecnocrático y ad hoc, y da

a la Comisión la responsabilidad de establecer la vía de reforma de las regiones más adecuada y de mejorar la descentralización regional del país.

El proyecto que respondía, en el discurso oficial, a los objetivos de avance y mejora de la modernización del Estado, quería, por otro lado, reaccionar ante las presiones internacionales sobre el conflicto territorial del Sáhara Occidental, un conflicto que tensa las relaciones internacionales de Marruecos, las relaciones magrebíes y el desarrollo de la vida política nacional. Sin embargo, el inicio y los efectos de las protestas del año 2011 dejaron el proyecto de regionalización avanzada en un segundo lugar en la agenda política, de manera que el proyecto final, presentado en marzo de 2011, perdía importancia frente a la movilización social y el aumento de las protestas y manifestaciones contra el gobierno. Las rápidas reacciones de la Monarquía a la contestación popular, con el inicio de la reforma de la Constitución, las elecciones legislativas y la formación de un nuevo gobierno bajo la dirección del Partido de la Justicia y del Desarrollo (islamista moderado), desplazaron la reforma de las regiones a los últimos lugares de las preocupaciones institucionales y sociales.

Las preguntas que han dirigido nuestra investigación, se han centrado en analizar si ha habido una mejora de las condiciones necesarias para la profundización en la descentralización en relación al modelo de región de 1997; si ha habido un proceso de feed-back entre los principales actores (institucionales, políticos y sociales) para la redacción del proyecto de regionalización avanzada y el reconocimiento de las demandas regionales; y si el proyecto significa una mejora o el establecimiento de nuevos mecanismos para resolver el dossier del Sáhara Occidental y aproximar las dos posiciones opuestas.

Nuestra hipótesis de trabajo es que, a pesar de la mejora de los mecanismo democráticos de elección del presidente de la región, del aumento de competencias transferidas y la reducción del ejercicio de control del gobierno central sobre las decisiones regionales, el proyecto de regionalización avanzada permanece deficitario de legitimidad en el proceso de elaboración, no llega a profundizar en la descentralización política, ni tampoco da una solución al dossier del Sáhara. En lo que concierne a las reivindicaciones del Norte, el Rif sigue sin ver reconocidas sus diferencias, mientras que los territorios en disputa del Sáhara Occidental son indiscutiblemente integrados como parte del Estado marroquí. Esta propuesta muestra una posición más alejada todavía de las demandas de celebración de un referéndum por la independencia y de las propuestas dadas en el Plan de Autonomía para el Sáhara Occidental ofrecido por el Reino de Marruecos.

2. Propuestas de los principales actores políticos y sociales a la CCR

La puesta en marcha de un nuevo proyecto de regionalización fue presentada como una iniciativa personal del monarca, que debía ser situada dentro de la agenda de reformas que conforman el proyecto político divulgado por el rey, y debe ser

enmarcada dentro del proceso controlado de apertura, iniciado ya durante el período de alternancia, y continuado tras la llegada al trono de Mohamed VI. Desde entonces han tenido lugar una serie de reformas otorgadas en las que el rey se ha situado como el actor principal de todos los procesos, en consonancia con el concepto de autoridad que él mismo ha defendido, es decir el de una "*monarquía ejecutiva*", que reina y gobierna y controla el límite de lo políticamente admisible.

Así pues, el proceso de regionalización se encontraba dentro del marco de reforma institucional iniciado por Mohamed VI en el que la "*buena gobernanza*"[1] era considerada su objetivo principal, a la cual habría que llegar a través de una reforma de la justicia[2], la regionalización avanzada, una devolución extensiva de poderes y competencias y una nueva carta social[3]. Esta reformas, anunciadas en diferentes ocasiones por Palacio, intentaban también dar respuesta a dos situaciones a las que Marruecos necesitaba hacer frente: por un lado, las exigencias de la Unión Europea impuestas al país en el marco de la Política Europea de Vecindad, el Plan de Acción UE-Marruecos 2007-2013 y los acuerdos del Estatuto Avanzado; y por otro lado, la necesidad de dar salida al problema del Sáhara Occidental, a través de un nuevo marco político en el que la propuesta del Plan de Autonomía marroquí resultase creíble y admisible, siendo en realidad esta última cuestión la pieza angular de todo el proceso. De hecho, la apuesta de la monarquía marroquí por la región como salida al conflicto es una propuesta que se remonta al reinado de Hassan II, concretamente a un discurso pronunciado en Fes el 24 de noviembre de 1984, fruto del cual y de las reformas territoriales que se emprenden tras él, aparecería, por primera vez, la región como ente territorial en el país (López y Hernando de Larramendi 1996, Ojeda 2006).

Tras el discurso real del 3 de enero de 2010 que pone en marcha la CCR, diferentes actores políticos y sociales –institucionales y no institucionales- marroquíes iniciaron con fervor la organización de conferencias, debates y seminarios sobre el nuevo proyecto de regionalización. La implicación de todos esos actores y de la población había sido uno de los aspectos que el propio rey había pedido y que quería que la Comisión tomase en consideración a la hora de preparar su proposición, con el fin de asegurar el éxito de la propuesta final dentro la sociedad marroquí.

A lo largo de los catorce meses durante los cuales la CCR desarrolló su trabajo, actores políticos y sociales, como partidos políticos, sindicatos o asociaciones, instituciones gubernamentales, como departamentos ministeriales, instancias de control, agencias nacionales de desarrollo o instituciones nacionales de estudio y evaluación, y distintos organismos internacionales, hicieron llegar a la Comisión hasta un total de 124 propuestas, escritas y orales, en las que cada uno presentaba sus propios proyectos, aportaciones y sugerencias.

---

1. Discurso de apertura del Parlamento, septiembre de 2009.
2. Discurso a la nación en el 56 aniversario de la Revolución del Rey y del Pueblo, agosto de 2009.
3. Discurso a la nación en el 10 aniversario del Día del Trono, 30 de Julio de 2009.

En el caso de los partidos políticos, 27 serían los dossieres presentados por formaciones políticas nacionales, con y sin representación parlamentaria[4]. Las aportaciones realizadas variaban mucho de unos a otros, no sólo por las diferencias conceptuales e ideológicas que puedan existir entre ellos, sino también porque en muy pocos casos la regionalización había sido una cuestión de primer orden en sus programas, y si lo había sido, especialmente tras la presentación del Proyecto de Autonomía para el Sáhara, pocas veces había llegado a ser una cuestión plenamente desarrollada.

En los proyectos presentados por los partidos políticos y las intervenciones públicas realizadas para difundir sus posiciones, tres han sido las cuestiones principales sobre las que todas estas formaciones se han centrado en mayor o menor medida: la reestructuración de las instituciones políticas regionales (sistema de elección de los Presidentes y los Consejos Regionales, los poderes ejecutivo y legislativo de las regiones, la creación o la supresión de instituciones regionales, los presupuestos y sistema de financiación regional); las relaciones entre el centro y la periferia (redefinición de los poderes y atribuciones de algunas autoridades, como el *wali* o el gobernador regional, las vías de comunicación y de coordinación entre el gobierno central y las regiones, el sistema de representación territorial en el seno de órganos e instituciones estatales); y la delimitación territorial de las futuras regiones (número de regiones y criterios de delimitación territorial).

Asimismo, la referencia a un estatuto político-administrativo especial para el Sáhara resultaba una cuestión inevitable para algunas formaciones, como el PPS, que proponía la creación de un modelo territorial asimétrico con distintos niveles de regionalización, en el que se otorgase un estatuto diferenciado al Sáhara, una visión que también era compartida por otras fuerzas políticas del país como el PAM o el PSU.

Al igual que los partidos políticos, la sociedad civil del país, a través de las asociaciones, grupos, fundaciones y colectivos, presentó sus propuestas a la Comisión tras la celebración de múltiples debates y seminarios en los que se discutía sobre el nuevo proyecto de regionalización. La CCR recibió en total 24 contribuciones procedentes de distintas plataformas y redes asociativas, bajo las que se agrupaban un total de 894 asociaciones[5].

---

4. Partido de la Autenticidad y Modernidad (PAM), Partido Istiqlal (PI), Movimiento Popular (MP), Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD), Partido del Progreso y del Socialismo (PPS), Frente de Fuerzas Democráticas (FFD), Partido Al Ahd Addimocrati, Partido Laborista (PL), Movimiento Demócrata Social (MDS), Partido de la Choura y del Istiqlal (PDI), Partido del Renacimiento y la Virtud (PRV), Partido de la Renovación y la Equidad (PRE), Partido del Medioambiente y del Desarrollo Sostenible (PEDD), Agrupación Nacional de Independientes (RNI) junto con la Unión Constitucional (UC), Partido Socialista Unificado (PSU), Congreso Nacional Ittihadi (CNI), Alianza de la Izquierda Democrática (AID), Partido de la Esperanza (PE), Partido del Centro Social (PCS), Partido de la Reforma y del Desarrollo (PRD), Partido Socialista (PS), Partido Al Nahda, Vía Democrática (VD), Partido de la Libertad y de la Justicia Social (PLJS) y el Partido de la Vanguardia Democrática y Socialista (PVDS).

5. Red Marroquí de Economía Social y Solidaridad Rabat (RMESS), Programa Concertado Marruecos Salé (PCM), Espacio Sur: Espacio de Desarrollo y de democracia Sur Bouizakaren, Red de Asociaciones de la Reserva de la Bioesfera Arganerie (RARBA), Red de Asociaciones por las Mujeres y los Niños en Desamparo del Sous (RASED),

Si bien, como ocurría con los partidos políticos, cada plataforma o red de asociaciones aportaba su propia visión de la regionalización, una cuestión dominó en todas ellas: la exaltación del papel del tejido asociativo del país en el desarrollo local. En este sentido, se produjo una demanda, casi generalizada, de potenciar los mecanismos participativos para que las asociaciones pudieran ser actores activos en la toma de decisiones concernientes al desarrollo local y regional, proponiendo para ello diversas opciones que iban desde la creación de un "*Observatorio para la regionalización*" en el que la sociedad civil estuviera presente, hasta sugerencia de implantar consejos de carácter consultivo que acompañaran a las instituciones locales, siguiendo el modelo francés del Consejo Nacional de la Vida Asociativa.

En la documentación presentada por las asociaciones, también se dieron cabida otras propuestas como la reducción del número de regiones, la elección del presidente de la región y de los parlamentos regionales por sufragio directo, la creación de nuevas instituciones, la atribución de recursos financieros a las regiones para dirigir sus propios planes económicos y de desarrollo, así como la reforma de los poderes de ciertas autoridades, especialmente el *wali*.

El entusiasmo con el que el mundo asociativo del país acogió la iniciativa se encontraba profundamente influenciado por la creencia, tal y como había sucedido en los años setenta y noventa, en el poder democratizador que se atribuía al propio proceso de regionalización. Sin embargo, las movilizaciones populares iniciadas en febrero de 2011, y el anuncio de la formación de una *Comisión Consultiva para la Reforma Constitucional* (CCRC), hicieron que la atención de los partidos, organizaciones, asociaciones, instituciones y ciudadanos se desplazase hacia la calle, donde se sucedían las movilizaciones y protestas populares, y que los actores sociopolíticos del país se centraran exclusivamente en torno a la reforma constitucional, relegando en la agenda de la reforma la temática de la regionalización frente a otros contenidos, como el papel de la monarquía, la separación de poderes o la independencia de la justicia (infra Parejo y Feliu, 2013). Por consiguiente, a partir de ese momento, el proyecto de regionalización se convertiría en una cuestión residual, permaneciendo solamente activa en aquellas regiones en las que existen grupos y colectivos de naturaleza autonomista, como en el norte del país, y en particular en el Rif.

Red Espacio Ciudadano Tánger, Red Espacio Civil Fes, Asociación de Mujeres Jefes de Empresas de Casablanca (AFEM), Foro Sakia Hamra Oued Dahab para la Democracia y el Desarrollo Laâyoune, Federación Anti-Atlas de Asociaciones de Desarrollo Local Casa/Taroud (FEDAT), Centro de Desarrollo de la Región de Tensift Marrakech, Red Nacional de Centros de Escucha de Mujeres Víctimas de Violencia Rabat, Observatorio Oyoune Nissaiya Casablanca, Asociación Tercer Milenio Errachidia, Tejido de Redes Asociativas del Sureste (Ouarzazate – Zagora- Tinghir – Errachidia), Instituto de Formación de Agentes de Desarrollo Rabat (IFAD), Foro de Alternativas Maroc Rabat (FMAS), Encuentro Asociativo Rabat, Asociación Marroquí de Solidaridad y de Desarrollo Rabat, Alternativas Ciudadanas, Espacio Asociativo Rabat, Red de Asociaciones Sin Fronteras Bejaâd (RASF)

RIPS, ISSN 1577-239X. Vol. 12, núm. 2, 2013, 89-108

Tabla 1
Propuestas de los partidos relativas al sistema de elección de los órganos regionales y a la creación de nuevas instituciones en la región

PROPUESTAS	SISTEMA DE ELECCIÓN ÓRGANOS REGIONALES				ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS ÓRGANOS REGIONALES			
PARTIDOS POLÍTICOS	CONSEJOS		PRESIDENTE		GOBIERNO	PARLAMENTO	TRIBUNAL JUSTICIA	TRIBUNAL CUENTAS
	DIRECTO	INDIRECTO	DIRECTO	INDIRECTO				
PAM	X			X				
PI	X			X	X	X		X
MP	X		X		X			X
PJD	X		X					
PPS	X		X		X	X		X
FFD	X		X				X	
P Al Ahd	X			X				X
PL	X				X	X		X
MDS		X		X	X			
PDI								
PRV								
PRE	X			X	X	X	X	X
PEDD					X	X		
RNI-UC		X			X	X		
USFP	X		X					
PSU	X				X	X	X	X
CNI								
AID	X		X		X	X	X	X
PE								
PCS							X	X
PUD								
PA	X			X	X	X		
PRD				X				
PS								
P Nahda	X		X					
VD								
PLIS								
PVDS								
PFC					X	X		
PGV	X		X				X	X

Elaboración propia

Tabla 2
Propuestas de los partidos relativas a la modificación de las competencias de las autoridades regionales y los criterios de delimitación de las nuevas regiones

PROPUESTAS	AUTORIDADES REGIONALES EL WALI				CRITERIOS DE DELIMITACIÓN DE LAS REGIONES			
	TRANSFORMACIÓN							
PARTIDOS POLÍTICOS	COORDINAR POLÍTICAS SECTORIALES	INTERLOCUTOR PODER CENTRAL	REPRESENTANTE GOBIERNO	SUPRESIÓN	ECONÓMICO	GEOGRÁFICO	CULTURAL	HISTÓRICO
PAM			X		X	X	X	X
PI						X		
MP	X				X		X	X
PJD			X		X			X
PPS				X	X	X	X	X
FFD					X	X	X	
P Al Ahd					X	X	X	
PL								
MDS	X				X	X	X	X
PDI					X		X	
PRV								
PRE					X	X	X	X
PEDD					X	X		
RNI-UC					X	X		
USFP	X	X			X		X	
PSU					X		X	
CNI								
AGD					X		X	
PE								
PCS								
PUD								
PA								
PRD					X		X	
PS								
P Nahda	X							
VD								
PLIS								
PVDS								
PFC	X							
PGV					X	X	X	X

Elaboración propia

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

RIPS, ISSN 1577-239X. Vol. 12, núm. 2, 2013, 89-108

Tabla 3
Propuestas de la sociedad civil marroquí relativas al sistema de elección de los órganos regionales, las funciones de las autoridades regionales y del tejido asociativo

PROPUESTAS	SISTEMA ELECCIÓN				AUTORIDADES REGIONALES FUNCIONES DEL WALI		FUNCIÓN DEL TEJIDO ASOCIATIVO EN LA REGIÓN	
	CONSEJOS REGIONALES		PRESIDENTE REGIONAL					
REDES ASOCIATIVAS	DIRECTO	INDIRECTO	DIRECTO	INDIRECTO	MODIFICAR	SUPRIMIR	INSTITUCIONALIZAR ROL INTERLOCUTOR A NIVEL NACIONAL Y/O REGIONAL	PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL
RMESS								X
PCM								
ESPACIO SUR								X
RARBA	X		X				X	X
RASED							X	
RED TÁNGER							X	X
RED FES								X
AFEM							X	
FORUM SAKIA								X
FEDAT					X			
CENTRO TENSIFT								
RED CENTRO ESCUCHA RABAT								X
OONC								
TERCER MILENIO					X			X
RED SUDESTE								
IFAD					X		X	
FMAS					X		X	
CAR								
AMSDR								
AC					X		X	
EA	X		X		X		X	X
RASF					X			X
LIGA RABAT	X						X	X
C. AMAZIGH SUDESTE	X							X

Elaboración propia

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

3. El proyecto de regionalización avanzada

La Comisión Consultiva para la Regionalización ha realizado un enorme esfuerzo durante el período concedido para la elaboración del proyecto de regionalización avanzada (desde enero de 2010 hasta febrero de 2011). Además se ha creado una página web donde se puede consultar fácilmente la información[6] . El hecho de publicar y de otorgar la mayor transparencia posible a las propuestas de los diferentes actores institucionales, políticos, sociales y de expertos, contrasta con el hecho de que la comisión, como tantas otras que trabajan sobre temas clave políticos, emerge de la voluntad del Rey y se aleja de los principios de representación y control de las instituciones representativas marroquíes (Fernández Molina 2011: 140 y 141).

La comisión retoma los valores propuestos por el Monarca en su discurso, que deben ser de esencia democrática. Las regiones deben estar dedicadas al desarrollo integrado y durable en los ámbitos económico, social, cultural y medioambiental. De nuevo, como ocurría en la región de 1997, el ámbito político queda excluido de las competencias regionales. Según el documento encargado al Consejo de Europa, y redactado por Jean-Claude Cauwenberghe (2010), las regiones pueden tener una función legislativa que les permita desarrollar políticas dentro de su ámbito competencial y territorial. Los poderes decisionales harían referencia a las opciones políticas mientras que los administrativos, a las medidas de ejecución. Del mismo modo, el fomento de la diversidad cultural y lingüística formaría parte de las funciones de las regiones, pero en el proyecto de regionalización avanzada para Marruecos, sólo podemos observar el gran interés por el fomento del desarrollo integrado y sostenido, es decir, las competencias de las regiones quedan circunscritas a los ámbitos económicos y sociales.

Al igual que el proceso de regionalización de la década de los 90, la regionalización avanzada es un paso previo a la transformación profunda de las estructuras del Estado, como consecuencia de la progresiva implantación de un proceso de descentralización y de desconcentración. A lo largo de todo el texto de la propuesta se puede observar la aparición reiterada de las prefecturas y provincias e incluso de las comunas, como compañeras inseparables de viaje del proyecto de regionalización. Sobre todo, hay que tener en cuenta, que se reconoce un poder ejecutivo también a los presidentes de los consejos provinciales y prefectorales, y que se les dota de más competencias a las prefecturas y provincias.

Por último, dentro de las grandes líneas declaradas en el proyecto, se vuelve a insistir que esta iniciativa no es más que el resultado de haber escuchado la voluntad del soberano de un Estado unitario. La regionalización avanzada no es el fruto de

6. Para consultar el informe visitar: http://www.regionalisationavancee.ma/

ninguna adaptación a presiones de carácter étnico, cultural o confesional, sino que es un paso más de la trayectoria de consolidación del Estado a través de la descentralización y la democracia local.

La implementación del proyecto de regionalización avanzada necesitaría, según la propuesta de la Comisión Consultiva, una reforma Constitucional. Sin embargo, dejan bien claro, que esa reforma no necesita ser inmediata ya que con una primera reforma legislativa podría emprender su andadura las regiones avanzadas[7]. Como hemos podido observar en los últimos meses, tras las protestas lanzadas por el Movimiento 20 de febrero, el Rey ha reaccionado proponiendo una reforma constitucional. La motivación para dicho impulso sería el proceso de regionalización avanzado y la mejora del sistema político-institucional. En ningún caso, se reconoce que hayan sido las reivindicaciones sociales y políticas las que hayan motivado el impulso a una reforma constitucional.

3.1 Democratización de las regiones

Para el primer criterio anunciado en el texto del proyecto, el de la democratización de la región se van a articular tres mecanismos: la mejora de la representatividad y la legitimidad, el mayor acceso de las mujeres a las funciones electivas y la articulación de mecanismos que mejoren la participación ciudadana, de la sociedad civil y del sector privado. La elección del consejo regional se hará a través de sufragio universal directo. Estos miembros tendrán voz y voto, mientras que se permitirá la participación de otros miembros en el consejo sólo con derecho a voz consultiva. Esta categoría estará compuesta por los miembros del parlamento que hayan salido de la región, los presidentes de las cámaras profesionales organizadas a nivel regional y de los sindicatos con representación en la Cámara de Consejeros del Parlamento (art. 63 de la Constitución).

El documento elaborado por el Consejo de Europa sobre la autonomía regional apoya la necesidad de articular lazos de unión entre los órganos de representación regional y los de carácter estatal. La nueva reforma constitucional aprobada en el referéndum del 1 de julio de 2011, mantiene la representación de tres quintas partes para las colectividades territoriales. Según el artículo 63 de la Constitución, las 3/5 partes quedan repartidas en proporción de sus poblaciones respectivas y bajo el criterio de equidad entre los territorios. De estos 3/5 partes, una tercera parte se reserva a las regiones. Los consejos regionales eligen sus representantes de entre sus miembros.

7. CCR (2011), Proyecto de Regionalización Avanzada. Libro I. Página 9. A partir de ahora las referencias a este documento las haremos en el texto entre paréntesis, señalando página y libro.

Las dos terceras partes se eligen a través de un colegio electoral constituido a nivel de la región por los miembros de los consejos comunales, provinciales y prefectorales.

En el proyecto de regionalización avanzada, para garantizar la mayor representación y transparencia hacia los electores, se recomienda la utilización de fórmulas proporcionales. La influencia del modelo francés de articulación de la representación de la administración territorial se puede observar en una limitación "prudente" de la acumulación de mandatos. A pesar de que se apoya la celebración conjunta de las elecciones a los consejos regionales y comunales (las dos que se van a hacer por sufragio universal directo), se pide que una misma persona no sea miembro al mismo tiempo de los consejos regional, provincial y comunal (p. 12, Libro I).

En este ámbito de refuerzo de la gestión democrática, se otorga el poder de ejecución al presidente del consejo regional. Por tanto, no será el *wali* (agente de autoridad del Estado en el territorio) quien ejecute de ahora en adelante las decisiones adoptadas en el consejo regional. Lo más llamativo de esta propuesta es que no se detiene en el ámbito regional sino que desciende también a las prefecturas y provincias, símbolo de la presencia del Estado en el territorio.

3.2 Mejora en el ámbito competencial de las regiones

El principio de subsidiariedad (tal y como propone el documento del Consejo de Europa sobre la autonomía regional), es el aplicable en las relaciones entre el Estado y las regiones. La materia de desarrollo económico, social, cultural y medioambiental, en donde cada ámbito de competencia (agua, energía, trasporte), puede ser compartido entre el Estado y las colectividades territoriales, sería un buen ejemplo para la aplicación del principio de subsidiariedad (p 14, Libro I). A través de la promulgación de una ley se regulará la transferencia de responsabilidades y tareas concretas desde el Estado hacia las regiones o hacia otras colectividades territoriales. Todo ello bajo un mecanismo de contractualización y con el compromiso de transferir también los recursos y los medios correspondientes.

A pesar del papel competencial mejorado para las prefecturas y provincias y que no existe una relación jerárquica entre las colectividades territoriales, el papel del consejo regional es preeminente sobre el resto de consejos de otras colectividades territoriales, en lo referente a los programas de desarrollo regional. Del mismo modo, se ha mejorado el papel del consejo regional en lo referente a las actuaciones conjuntas entre el Estado y las colectividades territoriales. En algunos de ellos, el consejo regional contribuirá a la realización de programas para infraestructuras y equipamiento con el fin de mejorar el atractivo económico de la región. También contribuirá en los programas para el hábitat social así como en el desarrollo del mundo rural y el apoyo a las poblaciones en situación de precariedad (p 15, libro I).

El consejo regional sale reforzado en el ámbito de la cooperación internacional ya que se le permite colaborar con otras regiones y organismos para promover el desarrollo económico, social, cultural y medioambiental de la región.

Las competencias en el ámbito de la investigación e innovación tecnológica también son propuestas para las regiones avanzadas, con el fin de abrir las universidades a su contexto regional y mejorar las relaciones con la sociedad.

Los ámbitos competenciales para las nuevas regiones son: desarrollo económico y social (plan de desarrollo económico y social, esquema de ordenación del territorio y plan de desarrollo urbano; desarrollo económico y social del mundo rural y promoción de inversiones y del empleo); agua, energía y medio ambiente; educación, formación y cultura; sanidad; trabajos de infraestructuras y equipamientos; hábitat social; perecuación sub-regional, y deporte. Prácticamente en todas las competencias las regiones deberán actuar de forma concertada con el Estado y con las prefecturas y provincias.

3.3 Sistema fiscal local y solidaridad interregional

El proyecto de regionalización avanzada opta por unas regiones volcadas en el desarrollo regional. Este proyecto parte de la constatación de los graves déficits que sufre el país en materia de desarrollo humano, de ahí que se prevea la creación de un fondo para mejorar el nivel social de las poblaciones y un fondo de solidaridad regional.

Sobre los recursos financieros, a parte del alegato para la optimización de dichos recursos, la propuesta de regionalización avanzada prevé la creación de nuevas tasas regionales, adaptadas a las especificidades de cada región. La pretensión no es incrementar la carga fiscal (actualmente del 26% en Marruecos), sino que el pago de esas tasas recaiga sobre los usuarios de grandes infraestructuras, como aeropuertos o grandes estaciones ferroviarias.

Los recursos de préstamos de los consejos regionales seguirán estando en manos del Fondo de Equipamiento Comunal, y de la participación de la banca privada (p 18, libro I).

En cuanto a la transferencia por parte del Estado hacia las regiones se exige que sea mayor, ya que mayor será también la implicación en la gestión de los asuntos regionales. Todo ello sin contar, que la capacidad financiera de las regiones de 1997 era muy deficiente. En 2009, el 49% de los ingresos que el Estado dedicaba a las colectividades locales, iban a las comunas urbanas, el 25% a las comunas rurales, el 19% a las provincias y prefecturas, y sólo el 7% a las regiones, es decir, el 0,7% del total de los ingresos globales del Estado.

El gasto de las regiones en recursos humanos no sobrepasa el 5% del total de gastos de las colectividades locales. Los gastos en inversiones ascienden a un 10% del

total de gastos de las colectividades locales y tienen una débil dedicación a cuestiones económicas y sociales. Por tanto, se puede constatar que las regiones de 1997 en materia de recursos, es bastante deficitaria (Página 110, Libro II).

Algo novedoso también incluido en el proyecto es que la ley de finanzas y los programas plurianuales articulados por los diferentes ministerios deberán ser desglosados también por región, para que quede constancia de los créditos públicos destinados a cada región. La misma obligación es propuesta para los organismos públicos.

3.4 Buena gobernanza y agencialización

Dentro de las tendencias de mejora de la gestión pública, la buena gobernanza es una de las que más ha durado en el discurso político y también la que más adeptos ha conseguido aglutinar entre los expertos y decisores públicos. La buena gobernanza ha sido definida como la gestión de los asuntos públicos de forma eficaz y eficiente pero sobre todo atenta a las demandas de los ciudadanos. En el proyecto de regionalización avanzada se apuesta por la creación de una agencia bajo el control del consejo regional encargada de apoyar en el plano técnico, la puesta en marcha los proyectos de inversión. La Agencia Regional del Proyectos será un organismo con personalidad jurídica y autonomía financiera y de gestión (p 20, Libro I).

A pesar de la clara opción por la creación de una agencia como entidad encargada de ejecutar las políticas de desarrollo, hay también una parte dedicada al apoyo y a la mejora de las administraciones públicas regionales. Una de las críticas permanentes a la región de 1997 era la falta de recursos humanos y de medios materiales para la ejecución de sus competencias. Incluso, la sede del consejo regional se había ubicado en muchos casos en el mismo espacio donde estaban las oficinas del gobernador de la provincia o prefectura que ejercía de capital de la región.

3.5 Control del Estado y tutela

En este apartado podemos adelantar que una de las críticas al proceso de descentralización en general y de regionalización iniciado con la reforma constitucional de 1996, era el ejercicio de la tutela a priori. En el proyecto de regionalización avanzada aún se mantiene. La diferencia es que se condiciona a la propia evolución de la gestión llevada a cabo por cada región para dejar mayor autonomía a los gobiernos regionales. También se apuesta por una disminución de los plazos, de las competencias sometidas a la aprobación previa por parte del Estado así como a la obligación de motivar la negación de aprobación y el derecho a recurrir a los tribunales competentes o al arbitraje del ministro concernido o Primer Ministro. Sin embargo, a pesar de las declaraciones de disminución de control del Estado, el proyecto alude expresamente

al sometimiento de aprobación previa del orden del día de las reuniones del consejo regional así como del presupuesto. Las deliberaciones sobre los planes de desarrollo también quedarían incluidas como necesitadas de la aprobación previa del Estado.

La disminución del ejercicio de tutela por parte del Estado irá paralelo a un mayor control y evaluación a posteriori, y sobre todo, con la garantía de los controles jurisdiccionales de legalidad (p 23, Libro I).

3.6 División regional

Los diferentes aspectos y elementos para el diseño de las nuevas regiones son temas que no están exentos de debates y del enfrentamiento de diversos intereses pero si hay uno más espinoso y que representa el mayor reto, es el de la división regional (Rousset 2010: 4). Así se reconoce también en el proyecto de regionalización avanzada. Sin embargo, la CCR se mantiene fiel al discurso real y afirma que en Marruecos no existe una tradición regional ni mucho menos regionalismo político. Marruecos se caracteriza por ser una estructura territorial "unificada y de un alto nivel de integración bajo la égida de una monarquía en simbiosis con las poblaciones". La región avanzada no puede ser más que institucional y funcional. Las reglas para la futura división se basan en: la eficiencia, la acumulación sobre lo que ya existe (como la división provincial), la homogeneidad, la funcionalidad, la accesibilidad y proximidad, la proporcionalidad y el equilibrio (pp. 31 y 32, Libro I).

Bajo estos criterios el número de regiones desciende de 16 a 12 e incluso se hace una doble propuesta en función de la reorganización provincial de dos provincias, Figuig y Midelt. En cuanto al territorio en disputa pendiente de autodeterminación, del Sáhara Occidental, queda totalmente incluido como parte del Estado marroquí y se articula en torno a tres regiones. En el documento realizado por la CCR se realiza un gran esfuerzo por justificar y explicar la nueva división y los criterios utilizados para ello. En la explicación de la creación de la nueva región Tánger y Tetuán, se menciona directamente a Ceuta, como un tercer polo regional a tener en cuenta. Las regiones marroquíes previstas para estructurar el territorio del Sahara Occidental, se les dedica menos esfuerzo a establecer los criterios seguidos para la agrupación de esas provincias o la incorporación de provincias del sur del Estado de Marruecos con las provincias del territorio del Sáhara Occidental.

Las regiones del Sáhara Occidental son las que menos población tienen, si bien cuentan con un mayor porcentaje de población urbana (alrededor del 70% ante una media total del 57%) (pp 37 y 38, Libro I). Por otro lado, estas regiones están conformadas por un número menor de provincias y comunas y, sin embargo, son las que han gozado de mayores recursos transferidos desde el Estado por habitante (p 135, Libro III).

4. Resultados

A continuación presentamos un cuadro que pretende valorar el grado de autonomía concedido a las regiones. Para ello utilizaremos una serie de criterios que ya hemos desarrollado en las líneas anteriores y que utilizaremos para analizar la evolución de la región de 1997, el proyecto de regionalización avanzada, el nuevo texto constitucional de julio de 2011, y el proyecto de autonomía para el Sáhara Occidental de 2007. Cada uno de los criterios que vamos a tener en cuenta, conforman los elementos fundamentales de la "osamenta" de la autonomía regional. La finalidad es intentar obtener unos resultados sobre el grado de autonomía de las regiones en Marruecos y si ha existido o no un cambio importante entre la propuesta de regionalización avanzada con respecto al modelo anterior. Las fuentes utilizadas son documentos normativos y académicos.

Tabla 4
Resultados obtenidos del análisis comparado de los criterios de descentralización en el modelo regional de 1997, el proyecto de regionalización avanzada, la Constitución de 2011 y el Plan de Autonomía para el Sahara Occidental

CRITERIOS*	SUBCRITERIOS	REGIONALIZACIÓN 1997	REGIONALIZACIÓN AVANZADA	CONSTITUCIÓN 2011	PROYECTO DE AUTONOMÍA PARA EL SAHARA (2007)
1.- Competencias	1.1 Competencias de carácter económico, social y cultural	X			
	1.2 Promoción del empleo, la formación profesional, el deporte, medio ambiente y la solidaridad social		X	X	
	1.3 Competencias de carácter político, económico, social, cultural y medioambiental				X
2.- Modo de elección	2.1 Elección indirecta	X			X
	2.1 Elección directa		X	X	X
3.- Tipo de Representación dentro del consejo	3.1 Representación de asociaciones y cámaras profesionales así como de sindicatos dentro del consejo	X			
	3.2 Sin representación de colectivos profesionales y sindicales		X	X	

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CRITERIOS*	SUBCRITERIOS	REGIONALIZACIÓN 1997	REGIONALIZACIÓN AVANZADA	CONSTITUCIÓN 2011	PROYECTO DE AUTONOMÍA PARA EL SAHARA (2007)
4.- El papel del presidente del consejo regional y su capacidad ejecutiva	4.1 El wali ejecuta las decisiones adoptadas por el consejo regional	X			
	4.2 Función ejecutiva de las decisiones del consejo regional		X	X	X
5.- Tutela	5.1 Control a priori sobre decisiones y actos	X			
	5.2 Disminución del número de competencias y de los plazos para la aprobación previa por parte del Estado		X	X	
	5.3 Control de legalidad a posterior				X
6.- Criterios de la división administrativa.	6.1 Criterios que obvian la existencia de diferencias culturales, históricas y lingüísticas	X	x		
	6.2 Criterios de funcionalidad y racionalidad		x	x	
	6.3 Criterios que no cuestionan la unidad del estado pero reconocen la existencia de diferencias culturales, históricas y lingüísticas				X
7 Sistema fiscal local	7.1. Sin recursos ni transferencias estatales previstas previamente				
	7.2 Recursos propios y transferencias desde el Estado	X	X	X	X
8.- Existencia de partidos de identidad regional	8.1 Los partidos sólo son de ámbito nacional	X	X	X	X (¿)
	8.2 Partidos de ámbito regional				
9.- Particpación ciudadana	9.1 Sin previsión de mecanismos de participación	X			X
	9.2 Articulación de mecanismos de participación		X	X	
10. Desconcentración	10.1 La desconcentración no es un objetivo de la regulación	X			X
	10.1 desconcentración se encuentra potenciada y reforzada en la regulación		X	X	

**Establecimiento de criterios a partir de Ben-Meir 2010, Grubber 1996 y Van Cauwenberghe 2010*
Fuente: elaboración propia

Los resultados que podemos obtener del seguimiento de los criterios básicos para la regionalización en el modelo de región de 1997, en la propuesta de regionalización avanzada, en la constitución de 2011 y en el Plan de Autonomía para el Sáhara, son de dos tipos. En primer lugar, de carácter individual, es decir, los resultados ponen de manifiesto el grado de autonomía de la región en la propuesta de 2011. En segundo lugar, estos nos permiten establecer comparaciones, de esta forma, podemos observar cuáles son las mejoras en el grado de autonomía con respecto a la propuesta de autonomía para el Sáhara y al modelo de 1997. El grado de autonomía regional y su evolución también nos permitirán afirmar si se ha abierto una vía para la resolución del conflicto del Sahara occidental, estancado desde hace décadas.

1.- La falta de competencias de carácter político, y la prohibición de la creación de partidos de ámbito regional; el mantenimiento del ejercicio del control del Estado a priori (= tutela) sobre actos y decisiones del consejo regional, y la división regional en donde se mantiene el territorio en disputa del Sahara Occidental dividido en tres regiones, y la afirmación de la soberanía marroquí sobre ese territorio, nos conducen a la constatación de que el grado de autonomía regional es insuficiente.

2.- Sobre la evolución comparada de la región de 2011 con respecto al modelo existente hasta la actualidad y desarrollado a partir de la última reforma constitucional de 1996, sólo podemos señalar que se ha producido una notable mejora en el ámbito de la representación (elección directa de todos los miembros del consejo regional), ejecución de las decisiones por parte del presidente del consejo regional, y de la participación ciudadana siendo un objetivo formalmente reconocido. Del mismo modo se ha producido una leve mejoría en el reconocimiento competencial, en el ejercicio de la tutela (disminuyendo los plazos y reforzando el derecho de recurrir las decisiones administrativas).

Si la comparación la realizamos con el Plan de Autonomía para el Sáhara, las propuestas del proyecto de regionalización avanzada son mucho más débiles en el ámbito competencial, de disponibilidad de recursos, de liberación del control de sus decisiones por el Estado y de apertura al cambio de estatuto con la celebración de un referéndum de autodeterminación. En la regionalización avanzada no se permite la separación administrativa de las provincias del Sur de Marruecos, de las que forman parte del territorio en disputa para la autodeterminación, lo que dificulta una solución al conflicto del Sáhara Occidental. Por otro lado, el Plan de Autonomía no prevé el refuerzo del proceso de desconcentración, ni mecanismo de participación ciudadana.

5. Conclusiones

El contexto político y social, de presión de la calle al Estado por unas transformaciones profundas del sistema político del país, bajo el cual se ha desarrollado la elaboración de este nuevo proyecto de regionalización, especialmente en su recta final, modifica las condiciones generales en las que en otras ocasiones se habían llevado a cabo las reformas territorial-administrativas del país. Del mismo modo, la presencia de fuerzas centrífugas organizadas en grupos y colectivos, cuya existencia en determinadas regiones es cada vez mayor, introduce un nuevo elemento en lo que hasta entonces había sido la dinámica general. Sin embargo, y a pesar de ambas circunstancias, el proyecto de regionalización, que había sido considerado en su inicio "la gran obra del decenio", se vio relegado por el propio contexto de protesta social del país hacia la nueva reforma constitucional.

A pesar de ello, del enorme esfuerzo realizado por la CCR, y de la mejora sustancial del modelo (elección, representación y ejecución, así como disminución del ejercicio del poder de tutela), la región avanzada adolece de una serie de déficits que ponen de manifiesto el miedo de un Estado autoritario a llevar a cabo una verdadera descentralización y a permitir un amplio margen de maniobra no sólo al Sáhara Occidental sino a otras regiones como las del Norte que reivindican su diversidad cultural, lingüística e histórica.

La negativa a permitir la existencia de partidos regionales (el nuevo texto constitucional lo reafirma en su artículo 7) impide la generación de un espacio de autonomía y de representación política en el ámbito regional.

La regionalización avanzada, a pesar de las modificaciones introducidas, no rompe con el viejo modelo de gobernar, ni despeja ni acaba con las contradicciones y espacios grises del Plan de Autonomía para el Sáhara. Por tanto, podemos concluir que el proceso de regionalización avanzada reconocido ya en la Constitución de 2011, supone una "rebaja" con respecto al Plan de Autonomía para el Sáhara. El esfuerzo de poner en marcha el nuevo proyecto de regionalización y el debate que suscitará dentro del estado, va a desplazar la resolución del conflicto del Sáhara Occidental de la agenda política y, sobre todo, lo va a dilatar en el tiempo, a la espera de convencer por parte de Marruecos, que las nuevas regiones pueden servir para integrar los territorios en disputa de una forma incondicional, bajo la soberanía marroquí.

Sólo partidos como el PAM, PSU y PPS apostaron por un estatuto especial para el Sahara en la presentación de sus propuestas a la Comisión Consultiva para la Regionalización Avanzada. El PAM, candidato a controlar las instituciones representativas, abría una ventana de oportunidad para una negociación más fácil con el Frente Polisario y las voces disidentes dentro del propio territorio del Sáhara Occidental. La propuesta formal se ha alejado de esta opción y, con ella, la pronta solución al conflicto.

Bibliografía

BEN-MEIR, Yossef (2010a), "Morocco's regionalization "roadmap" and the Western Sahara", en: *International Journal on World Peace*, nº 2: 63-86.

(2010b), "Morocco´s Regionalization Roadmap and the Western Sahara", en: *Mediterranean Quarterly,* vol. 21, nº 4: 55-76.

BEN OSMAN, Khalid (1996), "La région: pourquoi et comment?", en : *Revue marocaine d´administration locale et développement. Série Thèmes actuels*, nº 8 :101-105.

BENYAHYA, M. (2010) "Le roi Mohammed VI et l'idée de régionalisation", en: SAINT-PROT, CH. et alt., (dir.) *Vers un modèle marocain de regionalization. Etat, territoire et développement dans un pays emergent*. Rabat : REMALD.

BLANC, Jacques y RÉMOND, Bruno (1994), *Les collectivités locales.* Paris: Presses de Science Po & Dalloz.

EL YAAGOUBI, M. (2010), "La notion de régionalisation avancée dans les discours royaux", en : *Revue marocaine d´administration locale et de développement. Colección Textes et Documents*, nº especial 71: 12-41.

FERNÁNDEZ MOLINA, Irene (2011), "Los consejos consultivos: gobierno sin representación y diplomacia paralela", en: DESRUES, Thierry y HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (coord.), *Mohamed VI. Política y cambio social en Marruecos. Las claves del proceso de transformación que se opera en el país vecino.* Córdoba: Almuzara.

FERNÁNDEZ, Irene y BUSTOS Rafael (2010), "El estatuto avanzado de UE-Marruecos y la presidencia española de la UE", *Memorandum Opex* nº135.

GRUBER, Annie (1996), *La décentralisation et les institutions administratives.* Paris : Armand Colin.

KAUSCH, Kristina (2010), "El "estatuto avanzado" de Marruecos ¿qué significado tiene?", *Documento de Trabajo del FRIDE*, nº 34.

LÓPEZ, Bernabé y HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (1997), "Sahara y regionalización", en: DESRUES Thierry y MOYANO Eduardo (coord.), *Cambio, gobernabiliad y crisis en el Maghreb.* Madrid: Politeya. , 81-96.

OJEDA, Raquel (2002), *Políticas de descentralización en Marruecos. El proceso de regionalización*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública - Junta Andalucía.

(2006), "Descentralización y democracia en el marco del Estado marroquí", en: PÉREZ Carmelo (ed.) *La Sociedad civil, derechos humanos y democracia en Marruecos*. Granada: Universidad de Granada.

REMALD (1996), *Région, régionalisation et développement régional.* Publications de la revue marocaine d´administration locale et de développement. Série Thèmes actuels. Nº 8.

REMALD (2008), *L'Autonomie Régionales. L'initiative marocaine à la lumière des expériences étrangères d'autonomies régionales.* Publications de la revue marocaine d´administration locale et de développement. Colección Textes et Documents. Nº191.

REMALD (2010). *Régions et régionalisation en Droit marocain et en Droit comparé*. Publications de la revue marocaine d´administration locale et de développement. Colección Textes et Documents. Nº225.

ROUSSET, Michel (2010), "Quelle autonomie pour quelle région ? », Le projet marocain de régionalisation : défis et perspectives ». Paris 12 mars 2010. Association « Maroc Développement ».

VAN CAUWENBERGHE, J.-C. (2010), « Suivi du Cadre de référence pour la démocratie régionale », Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Conseil de l´Europe. Disponible en : http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/EXPERTS_ETRANGERS/EE_CPLRCE_01.pdf

ZOUBIR, Yahia H. (2007), "Stalemate in Western Sahara: ending Internacional legality", en: *Middle East Policy*, vol. XIV, nº 4: 158-177.

Documentación

-"Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental", publicado como Anexo I del informe del Secretario General de 23 de mayo de 2003 (S/2003/565).

-CCR (2011), Rapport final. Disponible en http://www.regionalisationavancee.ma/

-Documentación presentada por los partidos políticos y redes asociativas a la CCR. Disponible en http://www.regionalisationavancee.ma/